

Berlin, 15.03.2016

Anfrage der AG Plattformregulierung der Bund-Länder-Kommission

Position der DLM zur Fortentwicklung der Plattformregulierung

Die AG Plattformregulierung hat im Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission ein Positions- und Optionspapier vorgelegt. Darin wird der Anpassungsbedarf für die Plattformregulierung dargestellt sowie eine Reihe von Prüfaufträgen formuliert. Die Medienanstalten hatten im Sommer vergangenen Jahres zum Regulierungsbedarf Stellung genommen. Ein Teil unserer vorgetragenen Aspekte wurde aufgenommen, es besteht jedoch weiterer Konkretisierungsbedarf des Anwendungsbereichs und der materiellen Regelungen.

1. Regulierungsbedarf ist weiterhin gegeben

Für die Verbreitung von Rundfunk und die Sicherung des freien Meinungsbildungsprozesses sind eine Reihe von Faktoren bedeutsam. Dazu gehören traditionell die Infrastrukturen und zunehmend auch die Benutzeroberflächen, über die Auswahl und Auffindbarkeit von Rundfunkangeboten gesteuert werden. Mit ihrer Funktion und Eigenschaft, zwischen dem Sender und dem Zuschauer zu stehen, haben Netze und Benutzeroberflächen somit das große Potential, den Zugang der Sender zum Zuschauer bzw. die Auswahl der Nutzer zu beeinflussen.

Damit ist eine Regulierung durch eine unabhängige Stelle grundsätzlich weiterhin angezeigt. Aufgrund der Tatsache, dass es inzwischen eine Vielzahl von Übertragungswegen und -möglichkeiten gibt und somit, anders als zum Beginn des dualen Systems, weniger von einer strukturellen Knappheit gesprochen werden kann, erscheint eine ex-post-Missbrauchsaufsicht in der Regel ausreichend.

Das übergreifende Ziel ist dabei die Sicherstellung einer Vielzahl von Angeboten und Anbietern.

Der Bezugspunkt für die Plattformregulierung sind nach derzeitiger Rechtslage Plattformen, die ausschließlich oder überwiegend (lineare) Rundfunk-

angebote bündeln. Derzeit wird im Rahmen der Reform der AVMD-Richtlinie über eine Reform des Rundfunkbegriffs diskutiert. Entsprechend dem Ergebnis der Diskussion auf europäischer Ebene wird der bestehende Rundfunkbegriff dann auch bei der Plattformregulierung ersetzt.

Darüber hinaus gibt es weitere Aspekte einer künftigen Medienregulierung, die derzeit vorwiegend im Rahmen der AG Intermediäre diskutiert werden. Auch dazu werden sich die Medienanstalten mit ihren Überlegungen noch einbringen.

2. Anwendungsbereich

Zu unterscheiden ist zwischen Regelungen für Plattformen und für Benutzeroberflächen. Die nachfolgenden Ausführungen folgen dieser Unterscheidung.

2.1. Netzbetrieb bleibt wichtiger Anknüpfungspunkt für Plattformregulierung

Derzeit unterscheidet die Plattformregulierung zwischen Rundfunknetzen und Plattformen im offenen Internet. Diese Abschichtung ist weiterhin sinnvoll und sollte daher beibehalten werden. Netzbetreiber, die selbst Programme bündeln, verfügen über zwei „Machtpositionen“ (Infrastruktur und Belegungsentscheidung), so dass hier weiterhin eine besondere Regulierung gerechtfertigt und notwendig ist.

Die Plattformregulierung soll künftig auf länderübergreifende Netze mit einer bestimmten Mindestgröße (die deutlich über der 10.000-WE-Grenze liegen sollte) beschränkt werden. Für regionale Netze gilt demnach künftig nur noch das jeweilige Landesrecht.

2.2. OTT- Plattformen für lineare Angebote erst ab einer Relevanzgröße regulieren

Video-Plattformen in offenen Netzen (OTT-Plattformen) bündeln und vermarkten lineare Rundfunkangebote und erfüllen damit die gleiche Funktion wie etwa Kabelnetze. Sie sollen allerdings erst ab einer für die Meinungsbildung relevanten Größe der Regulierung unterworfen werden. Diese wird derzeit noch nicht erreicht. Das heutige Kriterium der marktbeherrschenden Stellung ist nicht hinreichend klar und vor allem kartellrechtlich vorgeprägt. Sinnvoller ist das Kriterium der Meinungsbildungsrelevanz, ermittelt anhand der Reichweite des Dienstes, d.h. der Zahl der Abonnenten, in Verbindung mit der Nutzungsfrequenz.

Unter den Begriff der OTT-Plattformen fallen Dienste wie Zattoo oder Couchfunk, die Live-Streams bündeln. Daneben gibt es VoD-Dienste auf Plattformen, die ein anderes Geschäftsmodell und eine andere Nutzungssituation haben. Die Medienanstalten beobachten zunächst die Entwicklungen im Digitalisierungsbericht und können so feststellen, wenn eine maßgebliche Verschiebung der Mediennutzung erfolgt, um gegebenenfalls regulatorische Maßnahmen ergreifen zu können.

2.3. Benutzeroberflächen als eigenständigen Regelungsgegenstand einführen

Benutzeroberflächen, also EPGs, Navigatoren oder Listen, die ausschließlich Rundfunkangebote darstellen, ermöglichen die unmittelbare Auswahl dieser Programme durch den Zuschauer. Sie stehen zwischen dem Nutzer und den Programmanbietern und können dadurch den Prozess der freien Meinungsbildung beeinflussen.

Benutzeroberflächen sind als eigenständiges Regelungsobjekt unabhängig davon zu regulieren, wie oder von wem sie zugänglich gemacht werden. Die heutige Plattformregulierung führt zu einem Ungleichgewicht bei den im Markt befindlichen Benutzeroberflächen, weil nur die erfasst werden, die von Plattformanbietern, sprich Netzbetreibern verantwortet werden.

Die Existenz mehrerer Benutzeroberflächen garantiert nicht automatisch chancengleichen, diskriminierungsfreien Zugang bzw. eine von Vielfalt geprägte Auffindbarkeit von Rundfunkangeboten. Die Existenz mehrerer Benutzeroberflächen ist für den einzelnen Zuschauer nicht gleichbedeutend mit einem freien, jederzeit möglichen Wechsel zwischen diesen Oberflächen. Nach Forschungserkenntnissen der Medienanstalten ist der Großteil der TV-Nutzer eher träge und wechselt seine Systeme selten (vgl. hierzu den Beitrag „Rundfunkprogramme finden“ im [Atrium](#) der Medienanstalten-Website). Es ist schon aus technischen Gründen fraglich, ob diese Wechsel wirklich so ohne weiteres möglich sind. Zudem erschweren Lock-in-Effekte einen Wechsel, etwa durch die Personalisierung der Benutzeroberfläche oder durch lernende Empfehlungssysteme.

Daher sind im Ergebnis künftig auch Benutzeroberflächen zu erfassen, die auf Smart-TV-Geräten, Homescreens oder Set-Top-Boxen einen Überblick über das Gesamtrundfunkangebot geben und das unmittelbare Einschalten der einzelnen Programme ermöglichen.

2.4. Plattformen und Intermediäre trennen

Wir unterstützen die Einschätzung der AG, derzeit Rundfunkplattformen von den sog. Intermediären abzugrenzen. So erfüllen per Definition soziale

Netzwerke wie Facebook oder Suchmaschinen wie Google zwar auch Bündelungsfunktionen, sie haben aber für die Rundfunkverbreitung noch einen anderen Stellenwert. Unstrittig haben Intermediäre Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung. Es besteht allerdings noch Klärungsbedarf über die genaue Wirkung auf die Meinungsbildung und die Nutzung dieser Dienste durch den Zuschauer. Die Medienanstalten haben daher eine qualitative Studie in Auftrag gegeben, die die Meinungsbildungsrelevanz von Intermediären beleuchtet.

Rundfunkplattformen sind anhand folgender Kriterien abzugrenzen:

- Aktive Auswahl des Diensteanbieters (anstelle etwa von Suchalgorithmen)
- Auswahl aus einem endlichen Gesamtangebot (im Gegensatz zu dem theoretisch unendlichen Internet)
- Auswahl von Angeboten Dritter

3. Materielle Regelungen

3.1. Chancengleicher Zugang zu Plattformen i.S. einer positiven Vielfaltssicherung

Alle Rundfunkangebote müssen Zugang zur Plattform haben, sofern nicht Kapazitätsprobleme dem entgegenstehen. In diesem Fall ist eine Überprüfungsmöglichkeit durch die Medienanstalten einzuräumen.

Grundsätzlich ist das Must-Carry-System nicht in Frage zu stellen, solange jedenfalls das duale System hinreichend beachtet wird. Dieser Vorrangstatus hat jedoch Folgen für das Verhandlungsgleichgewicht zwischen Sendern und Netzbetreibern. Hier ist eine Klarstellung notwendig, wie sie etwa im Niedersächsischen Mediengesetz zur Kanalbelegung im analogen Kabel zu finden ist. Dort heißt es in § 34 Abs. 5, dass die Landesmedienanstalt auf Antrag des Veranstalters die Weiterverbreitung des Programms zu den für vergleichbare Programme anzuwendenden Nutzungsbedingungen des Betreibers anordnen kann.

3.2. Chancengleichheit bei wirtschaftlichen Konditionen

Bei der Verbreitung von Medieninhalten in Netzen hat sich in den letzten Jahren ein Wechsel vom Transportmodell zum Vermarktungsmodell vollzogen. Während bspw. im Kabel früher die Sender nach einer rein auf die technische Reichweite bezogenen Entgeltliste verbreitet wurden, gibt es inzwischen vermehrt vertragliche Konstruktionen, die den Wert des Programms in den Blick nehmen. Für reichweitenstarke Sender führt dies zu ei-

nem positiven Saldo. Aus Sicht der Medienanstalten ist gegen eine reichweiten- und programmbezogene Tarifierung grundsätzlich nichts einzuwenden. Allerdings muss die Struktur der Entgeltmodelle vor dem Maßstab der Meinungsvielfalt Bestand haben. Kleine, reichweitenschwächere Sender, die grundsätzlich auch einen Vielfaltsbeitrag leisten, müssen demzufolge auch eine reale Chance haben, an solchen Modellen zu partizipieren. Das war in der Vergangenheit nicht immer der Fall, weshalb die ZAK in zwei Fällen den Plattformanbieter zur Nachbesserung aufgefordert hat.

In diesen Verfahren gab es im Markt eine Unsicherheit, wie weit die Befugnis der Medienanstalten zur Einsichtnahme in die entsprechenden Verträge reicht. Zur Klarstellung und Schaffung von Rechtssicherheit sind daher die entsprechenden Auskunftsrechte der ZAK klarer zu fassen und auf alle Vereinbarungen zu den wirtschaftlichen Verbreitungsbedingungen zu erstrecken.

Die bestehende Vorschrift des § 52 d RStV ist dahingehend zu präzisieren, dass Entgeltmodelle so strukturiert sein müssen, dass alle Veranstalter und Anbietertypen eine Zugangschance haben. Namentlich müssen Netzbetreiber Anbieter vergleichbarer Programme in Bezug auf Einspeiseentgelte gleich behandeln – selbst wenn einzelne Programme einen gesetzlichen Must-Carry-Status haben oder der Anbieter eine herausgehobene Marktstellung hat. Zudem müssen Entgelte so ausgestaltet sein, dass sie nicht nur für marktstarke Anbieter ökonomisch sinnvoll sind. Schließlich sind die bestehenden Entgeltmodelle grundsätzlich allen Veranstaltern anzubieten.

Klarstellend sei gesagt, dass damit keine Entgeltregulierung im telekommunikationsrechtlichen Sinne erfolgen soll. Die ZAK überprüft nicht die konkrete Entgelthöhe, sondern untersucht lediglich, wie die Konditionen für die verschiedenen Sender strukturell ausgestaltet sind.

3.3. Auffindbarkeit auf Benutzeroberflächen: „allgemeine, strukturelle Vorgaben“

Alle verfügbaren Angebote müssen durch den Nutzer über die Benutzeroberfläche auffindbar sein.

Die Darstellungskriterien sind vom Diensteanbieter transparent zu machen. Dann kann eine Überprüfung erfolgen, inwieweit die Kriterien sachlich begründet sind und der Diensteanbieter sich selbst an diese Kriterien hält. Festgehalten werden sollte auch, dass die Medienanstalten berechtigt sind, diese zu veröffentlichen.

Chancengleichheit heißt zunächst, dass alle Angebote die gleiche Chance haben, auffindbar zu sein. Die Besserstellung eigener Angebote des Plattformanbieters ist danach ausgeschlossen.

Je mehr Möglichkeiten zur Suche oder zur Gestaltung der Benutzeroberfläche der Nutzer hat, desto eher ist Chancengleichheit gewährleistet. Die Nutzerautonomie ist daher als abstraktes Ziel gesetzlich festzuschreiben.

Die Diskussionen um eine besondere Auffindbarkeit im Rahmen einer Anreizregulierung sind derzeit noch nicht so weit, dass sich hieraus schon konkrete Regulierungsvorgaben ableiten lassen. Grundsätzlich muss hier aber gelten, dass ein derartiges System für beide Säulen des dualen Systems offen ist. Zudem erscheint es ausreichend, die konkrete Umsetzung dem Anbieter der Benutzeroberfläche zu überlassen und nicht eine konkrete Struktur oder Reihenfolge gesetzlich oder regulatorisch vorzugeben.

Staatsvertraglich sind nur allgemeine Kriterien vorzugeben. Die Konkretisierung kann dann auf Satzungsebene erfolgen.

3.4. Für Smart-TV-Portale und App Stores Transparenzvorgabe und Nutzerautonomie

Portale von Smart-TVs und App Stores bieten in der Regel nicht nur Rundfunk-Apps an, sondern auch Apps für eine Vielzahl anderer Dienste und Angebote. Damit können die Regelungen für reine Rundfunk-Benutzeroberflächen nicht ohne weiteres übernommen werden.

Gleichwohl ist auch für derartige Dienste Transparenz vorzugeben. Für den Nutzer wie für die Inhabere der Dienste muss klar sein, nach welchen Regeln die Dienste Zugang zu den App Stores und TV-Portalen erlangen.

Auch hier ist Nutzerautonomie vorzugeben. Die Nutzer müssen in der Lage sein, Einstellungen jederzeit einfach ändern zu können.

4. Verfahren

Das Anzeigeverfahren kann stark entbürokratisiert und vereinfacht werden.

Die Überprüfung der plattformrechtlichen Vorgaben, insbesondere die Kontrolle der Kriterien bei Benutzeroberflächen, erfolgt in der Regel aufgrund von Beschwerden – gegebenenfalls mit einem vorgelagerten Einigungsverfahren – oder bei konkreten Anhaltspunkten auch von Amts wegen.

Auf Gesetzesebene muss nur geregelt werden, dass es eine Beschwerdemöglichkeit gibt, die Ausgestaltung kann auf Satzungsebene erfolgen.

5. Zusammenfassung

- Anwendungsbereich auf Benutzeroberflächen erweitern
- Strukturelle Vorgaben für nicht diskriminierende Auffindbarkeit auf Benutzeroberflächen
- Überlegungen für besondere Auffindbarkeit noch weiterführen
- chancengleicher Zugang von Rundfunkangeboten zu Plattformen
- OTT-Plattformen für nicht-lineare Inhalte vorerst beobachten
- Chancengleichheit der Verbreitungsentgelte sicherstellen
- Nutzersouveränität bei Suche und Belegung sicherstellen
- Klare Verfahrensrechte für Medienanstalten
- Überprüfung grundsätzlich ex-post